
ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

В. Тацій, академік НАН України,
Ю. Тодика, академік АПрН України

Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України

Минуло п'ять років з початку функціонування Конституційного Суду України як нової і досить важливої інституції, від діяльності якої залежать забезпечення конституційної законності в державі, прав і свобод людини і громадянина, збалансоване функціонування органів державної влади, реалізація конституційних приписів. За цей невеликий строк своєї роботи Конституційний Суд проявив себе як потужна структура в державному механізмі, яка істотно впливає на становлення в Україні правової державності і дієздатного громадянського суспільства, формування сучасного конституціоналізму на демократичних засадах, конституційної доктрини, забезпечення прав людини і громадянина. У нинішньому складі Конституційного Суду оптимально поєднався досвід науковців, оскільки значна частина суддів є видатними вченими в різних галузях юридичної науки, і практиків, які пройшли великий шлях на всіх рівнях судової системи, включаючи Верховний Суд. Це дає можливість органу конституційної юрисдикції України приймати виважені рішення, істотно впливати на конституційну практику, процес державотворення. Рішення Конституційного Суду — важливий чинник розвитку науки конституційного права, становлення сучасної правової доктрини. Правові позиції Конституційного Суду аналізуються науковцями, практиками, що позитивно впливає на правозастосування. Важливо, що в своїй діяльності Конституційний Суд ураховує позитивний досвід функціонування органів конституційної юрисдикції Росії, інших країн СНД,

що є досить слухним, оскільки в правових системах пострадянських країн і менталітеті народів є багато спільного. Безумовно, враховується й багатий досвід країн розвинутої демократії, в тому числі ФРН.

Непросто відбувся процес формування органу конституційної юстиції. І не всі політичні сили підтримували створення Конституційного Суду. І сьогодні є проблеми в його організації та функціонуванні, правовому забезпеченні його роботи. Але не це є головним. Основоположним є те, що орган конституційної юрисдикції відбувся як реальність і все вагомніше впливає на весь спектр політико-правових процесів в Україні, посідає чільне місце в державному механізмі, разом з іншими органами забезпечує формування правової державності.

Одним з основоположних напрямків діяльності Конституційного Суду є офіційне тлумачення Конституції та законів України. Конституція чітко встановила, що тільки Конституційний Суд має право офіційного тлумачення цих актів. Конституція — особливий нормативно-правовий акт держави і суспільства. Це покладає особливу відповідальність на Конституційний Суд при тлумаченні її норм. Безумовно, тлумачити Конституцію значно важче, ніж звичайний закон, враховуючи статус і значущість Конституції для всієї правової системи. Слід урахувати й те, що конституційні норми, як правило, — це норми узагальнюючі, не деталізовані в конституційному тексті, а розкриваються в поточному законодавстві. Тому до суддів Конституційного Суду в процесі їх правотлумачувальної діяльності ставляться великі вимоги. Крім того, рішення Конституційного Суду обов'язкове до виконання і оскарженню не підлягає. Тому така високоінтелектуальна діяльність судів заслуговує на глибокий аналіз науковцями. Тематика щодо правотлумачувальної діяльності, насамперед тлумачення Конституції та законів, одержує розвиток. Це передусім публікації суддів Конституційного Суду. Але у правотлумачувальній практиці Конституційного Суду виникає чимало нових проблем, які повинні вирішувати фахівці різних галузей права. Тому аналіз інтерпретаційної діяльності органу конституційної юрисдикції України слід продовжити.

Однією з таких актуальних проблем є межі тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів. Вона безпосередньо пов'язана з питаннями про те, хто має право тлумачити Конституцію і закони, яка юридична сила рішень Конституційного Суду,

чи може він переглянути свою правову позицію, чи може він сам себе «самообмежити» тощо. Всі ці складні питання мають не тільки суто теоретичне, а й практичне значення, оскільки вони пов'язані і з можливістю втручання Конституційного Суду в межі компетенції інших владних структур.

Однією з актуальних теоретичних і практичних проблем юриспруденції є проблема обмежень, об'єктивно необхідних для життєдіяльності соціуму. Йдеться про межі втручання держави в функціонування структур громадянського суспільства, про систему стримувань і противаг між гілками державної влади, про обмеження прав людини і громадянина в окремих, чітко визначених Конституцією і законами випадках (надзвичайний і воєнний стан тощо). Діяльність органів повинна відбуватися у відповідних межах, насамперед на основі принципу поділу влади, закріпленого в ст. 6 Конституції України.

В умовах демократичної правової державності важливо забезпечити баланс гілок влади. А це виходить на проблему обмежень, тобто дії кожної державної інституції мають реалізовуватися у межах Конституції та законів. Це повною мірою стосується і органу конституційної юрисдикції, діяльність якого безпосередньо спрямовано на забезпечення конституційної законності. При цьому слід враховувати й те, що Конституційний Суд у державній структурі посідає особливе місце і відіграє істотну роль у забезпеченні механізму стримувань і противаг. Сам принцип формування Конституційного Суду шляхом представництва від різних гілок державної влади також впливає як на специфіку його правового статусу, так і на значущість його рішень щодо тлумачення Конституції та законів України.

Тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України повинно відбуватися у відповідних межах, що, насамперед, визначаються ст. 19 Конституції, яка встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Конституційний Суд свою правотлумачувальну діяльність будує на основі Конституції та Закону «Про Конституційний Суд України». Орган конституційної юрисдикції не має права виходити за межі Конституції при інтерпретації конституційних положень, інакше він виступатиме не як інтерпретатор, а як законодавець. Конституційний Суд має право тільки

тлумачити норми Конституції та законів, а не виступати як «другий» законодавець. Він не може модифікувати конституційну норму при тлумаченні Конституції. Критерій тут один: конституційний суддя не може вносити нічого нового в норму, яка ним тлумачиться, інакше він перетвориться в законодавця. А це вже не функція органу конституційної юрисдикції. При офіційному тлумаченні Конституції та законів України Конституційним Судом важливо не допустити підміни законодавця — Верховної Ради.

В конституційному законодавстві закріплено деякі обмеження, що мають істотне значення для інтерпретаційної діяльності органу конституційної юрисдикції. Насамперед є функціональні межі тлумачення, оскільки Конституційний Суд приймає рішення в межах своїх конституційних функцій, тобто не замість законодавчих і виконавчих органів або судів загальної юрисдикції. Функціональними межами визначається і вимога до Конституційного Суду не виходити за межі призначення тлумачення, оскільки тлумачення не має нічого спільного з модифікацією, створенням нових норм під виглядом інтерпретації Конституції та законів України. Світова практика свідчить, що така можливість є. В юридичній літературі підкреслюється, що майже більшу частину фундаментальних змін в американській конституції було зроблено не стільки конгресом і легіслатурами штатів, скільки рішеннями Верховного Суду США¹.

Правові обмеження щодо інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду полягають і в тому, що орган конституційної юрисдикції не має права сам за власною ініціативою ні перевіряти конституційність закону, ні давати тлумачення Конституції та законів. Це він може зробити тільки за запитом відповідних суб'єктів звернення, чітко перелічених у законодавстві. Це має істотне значення для забезпечення конституційної законності, об'єктивності рішень Конституційного Суду. Орган конституційної юрисдикції не наділений і правом законодавчої ініціативи, тобто він не може проявити активність як суб'єкт законотворчого процесу. Отже, в законодавстві встановлено чинники, які об'єктивно перешкоджають Конституційному Суду вийти за межі тлумачення і стати «позитивним» законодавцем. Але це не означає, що орган конституційної юрисдикції не може вийти за межі такого тлумачення.

¹ Див.: Черниловский З. М. От Маршалла до Уоррена. Очерки истории Верховного Суда США. — М., 1992. — С. 3.

На можливість підміни Конституційним Судом парламенту України і виходу органу конституційної юрисдикції за межі тлумачення можуть впливати такі чинники: а) відсутність достатнього досвіду правотлумачувальної діяльності у конституційних суддів; б) наявність у конституційному і поточному законодавстві значної кількості оціночних понять, недосконалість юридичної термінології; в) бажання «підправити» закон за допомогою тлумачення його норм.

За своїм функціональним призначенням зусилля Конституційного Суду України повинні бути спрямовані на те, щоб всі гілки державної влади діяли в межах Конституції та законів, своєї компетенції і не підміняли, не дублювали одна одну. Це один з вагомих напрямків забезпечення конституційної законності, і Конституційний Суд у цьому процесі посідає чільне місце, в тому числі завдяки правотлумачувальній діяльності. Якщо Конституційний Суд виконує функцію арбітражу у спорах про компетенцію між ними, то тим більше він не має права брати на себе повноваження законодавчого характеру, виконавчих і судових органів. І насамперед на базі того, що органи державної влади зобов'язані діяти на підставах, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Отже, інтерпретаційна діяльність органу конституційної юрисдикції має відповідні обмеження, визначені законодавчо. Разом з цим він повинен вміти і «самообмежувати» себе, не брати на себе здійснення не властивих йому завдань і функцій. А це вже значною мірою визначається рівнем правової культури самих суддів Конституційного Суду, стилем функціонування органу конституційної юрисдикції, взаємовідносинами з законодавчою і виконавчою гілками влади, політико-правовою ситуацією, яка складається в країні на відповідному етапі її розвитку.

Тлумачення Конституційним Судом Конституції — досить тонка проблема, і тут особливо важливо не вийти за межі її тлумачення. Як же знайти цю межу? Відомий німецький конституціоналіст К. Хессе, аналізуючи інтерпретаційну діяльність органу конституційної юрисдикції Німеччини, писав: «Вона допускає відхилення від Конституції в результаті інтерпретації, але виключає можливість порушення Конституції, відхилення від тексту в окремих випадках і зміни Конституції. Там, де інтерпретатор виходить за межі Конституції, він більше не інтерпретує, а змінює і порушує Конституцію»¹.

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 53.

Щодо цього Конституційний Суд не має свободи вибору, і відповідно межі його розсуду обумовлені його обов'язком дотримуватися Конституції, не допускати її порушення чи зміни, за винятком констатованого ним мовчазного «перетворення» Конституції, тобто її адаптації до реальної дійсності. «Причому в останньому випадку особливо велика вірогідність порушення Конституції, оскільки міра її еластичності не має чітких правових критеріїв, а в основі інтерпретації Конституції лежать не юридико-аналітичні методи, а позанормативні, в тому числі політичні, чинники»¹. У зв'язку з цим Т. Хабрієва обґрунтовано підкреслює, що «Конституційний Суд не може модифікувати конституційну норму ні при казуальному, ні при нормативному тлумаченні Конституції»². В. Лузін вважає, що «критерій якості роботи тлумачення один: суддя не повинен вносити нічого нового в роз'яснювальну норму»³. В окремі думці судді Конституційного Суду Російської Федерації М. Вітрука підкреслювалося, що «Конституційний Суд згідно із законом безпосередньо в своєму рішенні не може виходити з принципу доцільності, але мати на увазі наслідки своїх рішень може і повинен. Тому Конституційний Суд у своїй діяльності, мабуть, не виключає принципу самообмеження і не завжди повинен прагнути до випередження або підміни законодавця»⁴.

Відомий фахівець у галузі кримінального права А. Шляпочников підкреслював, що «при тлумаченні закону необхідно пам'ятати, що, будучи активною, творчою, інтелектуальною діяльністю, тлумачення ставить перед собою тільки обмежену мету — виявити волю законодавця, яка одержала формальне вираження в законі, а не розвиток чи виправлення цієї волі шляхом надання нового змісту»⁵. Це було сказано більше 40 років тому, а й сьогодні звучить досить актуально.

¹ *Эбзев Б. С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. — 1998. — № 5. — С. 10.

² *Хабриева Т. Я.* Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда // Государство и право. — 1996. — № 10. — С. 21.

³ *Лuzин В. В.* Методы толкования Конституции в деятельности Верховного Суда США // Государство и право. — 1997. — № 10. — С. 92.

⁴ *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.* — 1996. — № 1. — С. 23–24.

⁵ *Шляпочников А. С.* Толкование уголовного закона. — М., 1960. — С. 112–113.

Питання меж тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом безпосередньо пов'язане з оцінкою юридичної сили актів офіційного тлумачення. Проблема нормативності цих актів на сьогодні є однією із спірних і гострих з огляду на теоретичну оцінку конституційної юрисдикції. Ще за радянських часів деякі автори висловлювали думку, що норми, які містилися в інтерпретаційних актах, є невід'ємною частиною тих актів, які стали об'єктом інтерпретації. Тим самим допускалась можливість зміни правової норми шляхом її тлумачення, і таким чином тлумачення одержало б можливість виступати як безпосередня нормотворчість. Такої позиції дотримуються деякі вчені і на сучасному етапі, вважаючи, що рішення Конституційного Суду про тлумачення конституційних норм по суті стає частиною Конституції. На їх думку, Конституційний Суд є не тільки «негативним», а й «позитивним» законодавцем, акти якого за своєю юридичною силою не поступаються нормам Конституції. Так, Т. Хабрієва пише, що акти тлумачення Конституційного Суду є актами нормативної дії, мають вищу юридичну силу, рівень якої відповідає Конституції, і ці акти в умовах прогалин у законодавстві повинні стати засобом їх заповнення і відповідно можуть містити положення, які в майбутньому можуть стати нормою закону¹. Разом з цим, на її думку, загальний принцип залишається непорушним: «поділ влади не дозволяє Конституційному Суду підміняти законодавця. І якщо він здатний знаходити право, відзначати в межах чинної Конституції невідповідність закону праву тощо, то творити право, встановлювати конституційні норми він не уповноважений»².

Колишній голова Конституційного Суду Російської Федерації В. Туманов, виступаючи на науково-практичній конференції «Судовий конституційний контроль у Росії: проблеми і перспективи», присвяченій п'ятій річниці Конституційного Суду Росії, відмічав, що Конституційний Суд може багато, але далеко не все. Він не може вирішувати питання замість законодавця, хоч би сам законодавець і наполягав на цьому.

В літературі зазначалося, що сам процес офіційного тлумачення містить у собі «правотворчі елементи», а інтерпретаційні акти Конституційного Суду – це додаткові нормативно-правові

¹ Хабрієва Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М., 1998. – С. 53–54.

² Там само. – С. 54.

акти, метою яких є уточнення, зміна або роз'яснення правових норм, які було прийнято раніше. З такою позицією важко погодитися, оскільки завдання органу конституційної юрисдикції — не модифікувати з допомогою своїх рішень норми Конституції та законів, а виявити їх реальний зміст, не «підправляти» конституційні приписи, а тільки тлумачити їх. Юридична сила інтерпретаційних актів не може прирівнюватися до сили нормативно-правових актів, які є предметом тлумачення. Більше того, юридична сила інтерпретаційного акта діє до тих пір, доки діє сам акт, норми якого стали предметом тлумачення. Якщо прийняли новий закон, змінили його норми, які були предметом тлумачення, то відповідно, втрачаються юридична сила і дія інтерпретаційного акта. Так, наприклад, парламент України може долати правову позицію Конституційного Суду щодо норм, які були предметом тлумачення.

Отже, можна зробити висновок, що будь-який інтерпретаційний акт, у тому числі і рішення Конституційного Суду, носить допоміжний характер. Відповідно юридичну силу інтерпретаційного акта не може бути прирівняно до юридичної сили нормативно-правових актів, які стали предметом тлумачення. Безумовно, рішення Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції та законів за своєю юридичною силою є «підконституційним» і «підзаконним».

Для сучасної конституційної практики істотне значення має положення про те, що рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є остаточними і оскарженню не підлягають. Це унікальна правова ситуація, коли акти якогось органу, в даному разі органу конституційної юрисдикції, в національній правовій системі мають особливий статус. Таких можливостей немає ні в парламенту, ні в Президента України, акти яких можуть бути оскаржені до Конституційного Суду. Особливий статус рішень Конституційного Суду, в тому числі й з питань тлумачення, об'єктивно ставить проблему якості цих рішень, недопущення помилок, оскільки їх майже неможливо виправити в звичайному режимі, а потребується прийняття Верховною Радою в новій редакції закону або внесення змін до закону, Конституції. Це питання пов'язано з межами тлумачення, наслідками інтерпретаційної діяльності органу конституційної юрисдикції, з питаннями, як виправити помилку, якщо її припустився Конституційний Суд у процесі

тлумачення. Від помилок ніхто не застрахований. Це стосується й інтерпретаційної діяльності органів конституційної юрисдикції. Так, голова Федерального Конституційного Суду Німеччини Ютта Лімбах на конференції, присвяченій п'ятиріччю Конституційного Суду України, відмітила, що в останні роки Конституційний Суд Німеччини під впливом громадськості змінив свою правову позицію з п'яти рішень. Слід нагадати, що цей Суд має 50-річну історію функціонування, проте й він не застрахований від помилок.

Тлумачення Конституції та законів, яке дається Конституційним Судом України, обов'язкове до виконання і воно «зв'язує» представницькі, виконавчі і судові органи, органи місцевого самоврядування, інших суб'єктів правовідносин. Вважається, що з моменту оголошення рішення Конституційного Суду по справі про тлумачення правових норм або їх сукупності невизначеність у розумінні норм Конституції та законів, які стали предметом тлумачення, є подоланою. Офіційне тлумачення Конституційного Суду є обов'язковим на всій території України, для іноземних органів зовнішніх зв'язків України, вітчизняних юридичних і фізичних осіб, які перебувають за кордоном. Отже, кожний правозастосовник повинен керуватися тим розумінням положень Конституції та законів України, який міститься в рішенні Конституційного Суду.

А як бути тоді, коли рішення щодо тлумачення відповідних норм є помилковим? У ст. 68 Закону «Про Конституційний Суд України» встановлено, що Конституційний Суд може відкрити нове провадження у справі тільки при виявленні нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішень або дачі висновку по справі. А якщо було прийнято помилкове рішення і всі обставини справи були відомі? Законодавство на таку ситуацію відповіді не має. Вважається, що орган конституційної юрисдикції не може приймати помилкові рішення, він не має права на помилку. Отже, виходить, що Конституційний Суд не може подолати свою ж правову позицію, якщо він навіть усвідомить, що рішення прийнято неправильне і воно дестабілізуюче діє на відповідний блок суспільних відносин. Але нерідко судді Конституційного Суду виказують окрему думку по справі, тобто далеко не всі рішення органу конституційної юрисдикції приймаються одноставно.

Крім того, розвиваються правова теорія, життя, з'являються нові чинники, які необхідно враховувати, якщо ми бажаємо,

щоб правова позиція органу конституційної юрисдикції не стала у правовій системі дестабілізуючим чинником. Помилкові рішення Конституційний Суд може приймати і внаслідок політичних обставин, політичної та іншої кон'юнктури тощо. Тому вважаємо за доцільне законодавчо закріпити право Конституційного Суду України на перегляд своєї раніше зазначеної правової позиції в акті тлумачення або ж знайти інші механізми вирішення цієї досить гострої і актуальної в науковому і практичному аспектах проблеми. Це якоюсь мірою буде негативно впливати на авторитет органу конституційної юрисдикції. Але ж його не вдасться, якщо неправильне тлумачення дестабілізує впливатиме на правозастосовну діяльність, в цілому на правову систему держави. Помилкову правову позицію органу конституційної юрисдикції може бути подолано парламентом відповідної держави шляхом зміни в законодавстві. Але це більш ускладнена процедура, особливо для держав, які перебувають на трансформаційному етапі свого розвитку, оскільки в їх парламентах не завжди можна досягти згоди.

Проблеми меж тлумачення органами конституційної юрисдикції Конституції та законів, помилок у рішеннях цих органів, чинники, які впливають на результативність правотлумачувальної діяльності, правова природа рішень конституційних судів — усе це проблеми, які повинні бути предметом подальших наукових досліджень, вирішення яких має безпосередній вихід на практичні проблеми функціонування конституційної юстиції. При цьому слід враховувати досвід інших країн, узагальнювати напрацювання вітчизняних фахівців.

Надійшла до редколегії 10.09.01

В. Колісник, доцент НЮА України

Правова природа Рамкової конвенції про захист національних меншин

Особливе місце в системі міжнародно-правових документів, присвячених правам національних меншин, посідає Рамкова конвенція про захист національних меншин, яку було підписа-